DEPARTMENT OF MUNICIPAL AFFAIRS
AND ENVIRONMENT

MINISTERE DES AFFAIRES MUNICIPALES
ET DE L'ENVIRONNEMENT

CASIER POSTAL P.O. BOX 6000, FREDERICTON, N.B., CANADA E3B 5H1

DISCUSSION PAPER - BEVERAGE CONTAINER LEGISLATION FOR NEW BRUNSWICK

DEPARTMENT OF MUNICIPAL AFFAIRS AND ENVIRONMENT

April 28, 1988

INTRODUCTION

It is now recognized that New Brunswick's Beverage Container Act is ineffective. It is also recognized that the issues involved in developing new legislation are wide-ranging and should be subject to public consultation.

This discussion paper has been prepared for use in the public consultation process. It should be emphasized that the paper is intended for discussion and does not present Government policy.

OVERVIEW

DISCUSSION PAPER - BEVERAGE CONTAINER LEGISLATION FOR NEW BRUNSWICK

CHAPTER I

In 1977, beverage container legislation was adopted in New Brunswick. The legislation requires a mandatory deposit/refund for refillable soft drink containers, and, that retailers sell soft drinks in refillable or both refillable and non-refillable containers by brand and flavour (referred to as "matching"). The purpose of the legislation has been to reduce litter, resource consumption and solid waste. It was intended to ensure that the consumer had a choice of buying soft drinks in refillable or non-refillable containers, and that a return system for refillable containers would be available.

The legislation has been disregarded by many retailers, and is difficult to enforce. Difficulty in proving violations, a legal judgement questioning the fairness of certain sections of the legislation, and questions concerning the effectiveness of the legislated measures have led to a review of the Beverage Container Act and Regulation.

It is important to appreciate that:

- small refillable soft drink containers are not generally available; therefore, the consumer of soft drinks in single-serving containers in

reality no longer has a choice of refillable versus non-refillable containers, and that

- a significant proportion of litter is composed of non-refillable soft drink containers; therefore, the deposit/refund on refillables is not affecting litter behaviour or the litter problem in the intended manner.

CHAPTER II

BEVERAGE CONTAINER LEGISLATION IN OTHER JURISDICTIONS

In Canada and elsewhere, a variety of policies and legislation have been developed to address litter, solid waste and resource consumption. Eight provinces have implemented beverage container legislation including a deposit/refund system (See Exhibit 1). The legislation is primarily aimed at litter reduction and is often specific to soft drink and beer/ale containers.

A definite move toward implementation of multi-material recycling to address solid waste reduction and resource consumption has also emerged in almost every jurisdiction.

Several States have adopted a deposit/refund system. Although the deposit/refund mechanism is used in several jurisdictions, information to judge its effectiveness is not easily accessible. However, the State of Maine reported an 86% reduction in beverage container litter and 39% reduction in total litter after adopting its deposit/refund legislation in 1978.

EXHIBIT 1 BEVERAGE CONTAINER LEGISLATION IN CANADA

NEWFOUNDLAND	no beverage container legislation *
P. E. I.	CARBONATED BEVERAGES (soft drinks, beer and ale) sold in REFILLABLE CONTAINERS ONLY; DEPOSIT/REFUND required for carbonated beverage containers; return depots **
NOVA SCOTIA	DEPOSIT/ REFUND for REFILLABLE CARBONATED BEVERAGE containers (soft drinks, beer and ale); retailers shall not display carbonated beverages unless the same brand, flavour and size in refillable containers are given at least equal prominence and at least equal retail space within the same section of product display (matching brand, flavour and size) ***
NEW BRUNSWICK	DEPOSIT/ REFUND on REFILLABLE SOFT DRINK containers; retailers who sell beverages in non-refillable containers shall also offer for sale beverages of the same brand and flavour in refillable containers (matching brand and flavour) ***
QUEBEC	DEPOSIT/ REFUND on NON-REFILLABLE SOFT DRINK containers; voluntary deposit/ refund on refillable containers; quota on the volume of beer and soft drinks sold in cans; wholesalers of non-refillables require permit and enter into a recycling agreement
ONTARIO	DEPOSIT/ REFUND on REFILLABLE SOFT DRINK containers; voluntary deposit/ refund on beer cans; at least 40% of all soft drink containers produced by manufacturers in Ontario shall be in refillable containers; 50% of the remaining soft drink containers shall be recycled; start-up of multi-material recycling program financially supported by soft drink industry and government
MANITOBA	no beverage container legislation *
SASKATCHEWAN	CARBONATED BEVERAGES (beer and soft drinks) sold in REFILLABLE CONTAINERS ONLY; DEPOSIT/ REFUND on carbonated beverage containers; return depots; propose allowing carbonated beverages in cans and in plastic containers if basis for multi-material recycling program established **
ALBERTA	DEPOSIT/ REFUND on REFILLABLE and NON-REFILLABLE containers; legislation applies to carbonated beverages (soft drinks and imported beer), liquor, wine and fruit and vegetable juices; (mineral waters, bottled waters, non-alcoholic beers and fruit and vegetable juice in glass and plastic containers not included at present but proposed); return depots ****
BRITISH COLUMBIA	REFUND for containers of CARBONATED BEVERAGES (soft drinks, beer and ale) and some fruit drinks; deposit and exclusion of fruit drinks proposed; return depots ****

Note: Asterisks indicate similarity in beverage container legislation.

CHAPTER III

TRENDS

In considering options for regulating beverage containers to meet environmental objectives, it is useful to consider emerging trends. Some of the more common trends are noted in this section of the report. In general, non-refillable beverage containers (glass, plastic and aluminum) are expected to further increase their market share at the expense of refillables. Non-refillables are popular due to their relative convenience, product identification potential, and lower breakage, weight, labour costs, handling costs and transportation costs. The use of aluminum cans and plastic containers is also likely to increase significantly. The increased use of cans (or other efficient, light-weight convenience containers) allows centralization of the beverage industry.

The variety of styles for refillable beer bottles has caused and will continue to cause a significant decline in the return rates. TetraPak (paper cartons or "drinking boxes") will continue to expand in the juice market.

Under free market conditions, it is expected that new packaging technology will continue to develop. If there is a major increase in the proportion of non-refillables, particularly in the beer market (that is, if the 137,000,000 refillable containers sold become non-refillables), more litter, solid waste and resource consumption, and a decrease in local employment is expected.

CHAPTER IV

ENVIRONMENTAL IMPLICATIONS OF BEVERAGE CONTAINERS

Over 350,000,000 [1] beverage containers are sold in New Brunswick each year. These containers, in particular the non-recycled containers, contribute to several environmental problems including litter, resource and energy consumption and solid waste disposal. They have also been associated with air pollution, water pollution and water consumption. In reviewing the beverage container legislation for New Brunswick, each environmental problem was examined and priority concerns in relation to beverage containers were characterized. Options to address the priority concerns were then evaluated. Employment and economic impacts have also been considered.

LITTER

A 1981-82 Department of Tourism survey indicated that litter accumulates along highways at a rate of 200 kilograms/kilometer/year in New Brunswick (See Exhibit 2). Other records indicate that the volume of roadside litter averages 25 garbage bags/kilometer or roughly 4 meter^3/kilometer. Although these are rough estimates, they suggest that litter accumulation in the Province is in the order of 3,600 tonnes or 450,000 garbage bags or 73,000 meter^3 per year. Information specific to the litter problem in urban and

---

[1] It should be noted that information regarding beverage containers and associated environmental concerns is scarce and variable in its accuracy. Accordingly, the empirical data presented in this paper should be regarded as "order of magnitude" estimates only.

recreational areas in New Brunswick is not available and has not been considered in this estimate.

It is estimated that 3-4 million beverage containers per year, or roughly 1-1.5% of the beverage containers sold, are littered in New Brunswick. Forty to seventy percent of roadside litter (by weight or by number of items littered) is comprised of beverage containers. Single-serving soft drink containers (non-refillable glass and aluminum cans) are by far the most common type of beverage container littered. Taking into account the number of beverage containers sold, small non-refillable soft drink containers also have a very high probability of being littered. Available data indicates that beverage containers may accumulate in roadside litter at a rate averaging from 40 to 600 containers/kilometer/year.

Litter is often measured in terms of weight or in number of items. It is considered more meaningful to evaluate the litter problem using the number of items littered. Using information from the 1981-82 roadside litter survey, an estimate of the number and type of beverage containers appearing in litter is presented in Exhibit 3. This indicates that approximately 85% of the beverage containers littered are non-returnable soft drink containers (glass and cans).

Litter is a long-lived form of pollution that significantly diminishes environmental quality. It has a negative impact in terms of visual aesthetics, land use and land value, enjoyment of the environment, and tourism. Litter, particularly broken glass etc., is a danger to fish and

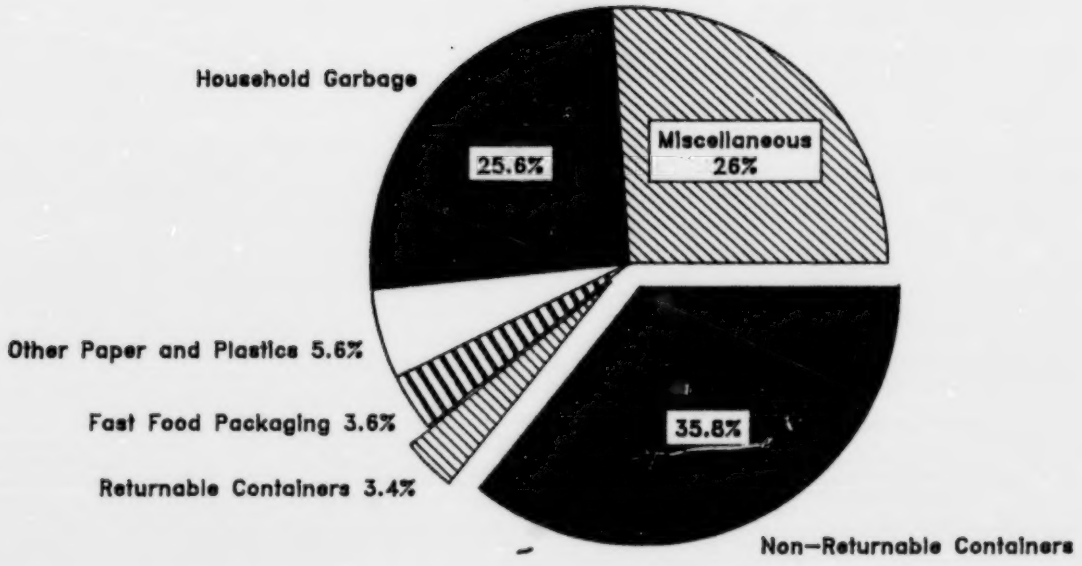
wildlife, public safety, and property, especially to recreation, agriculture and transportation interests. Metal pull tabs and plastic rings have also been associated with particular dangers to fish and wildlife.

New Brunswickers are acutely aware of the litter problem as evidenced by a telephone survey conducted by the Department of Tourism in 1979. Approximately 8,000 residents were interviewed; the highway litter problem ranked second in a lengthy list of concerns.

Most beer containers sold in New Brunswick are refillable, and the return and salvage of refillable beer containers is encouraged by a voluntary deposit/refund system. Consequently beer containers are much less likely to be littered than are soft drink containers, and contribute relatively little to the total litter problem. Erosion of this situation could have substantial effects on the litter problem. The conditions which provide the present favorable status should be protected to prevent increased littering of beer containers.

For optimum environmental benefits, and to ensure the most effective control of litter, it is suggested that legislation banning non-refillable beer containers (i.e. allowing only refillables and requiring a system of

Exhibit 2
COMPOSITION OF ROADSIDE LITTER NEW BRUNSWICK
(Percentage by Weight)

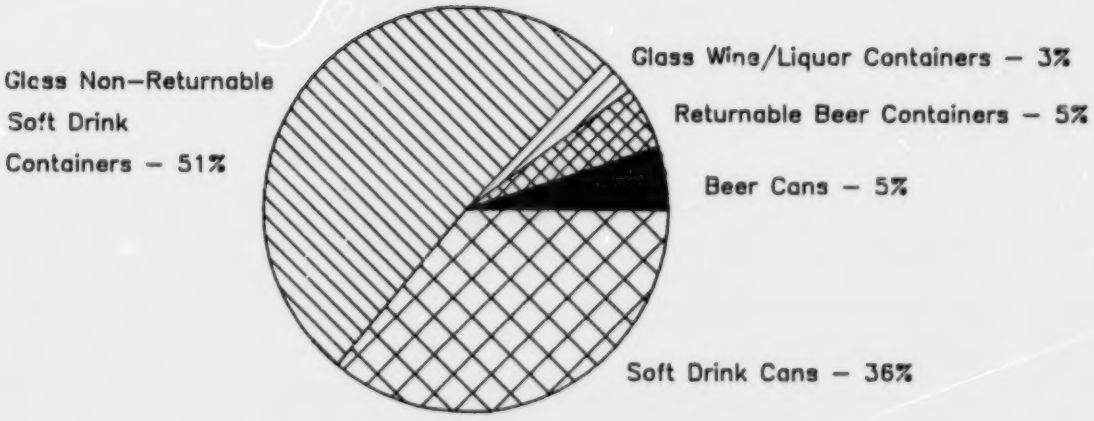


200 Kilograms of litter/Km of highway (numbered)
7,301 Km of numbered highway
10,861 Km of other highways
18,162 Km of highways

* Based on a survey undertaken by Tourism New Brunswick (McManus 1982)

Exhibit 3

COMPOSITION OF BEVERAGE CONTAINER LITTER
(By Number of Containers Littered)



Soft Drink Containers	87%
Beer Containers	10%
Wine/Liquor Containers	3%

Estimated 570 Beverage Containers/Km

Based on 1981–82 Roadside Litter Survey (McManus 1982)

deposit/refund) be adopted. This would essentially legislate the current practices. As a second choice, a requirement for a deposit/refund and return system for all beer containers (both refillable and non-refillable) might be considered.

It is important to recognize that beverage containers and packaging, although they make up a substantial portion, are by no means all of the litter problem. A deposit/refund system is very effective against beverage container litter but has a negligible effect on other items which are littered.

The means to control litter include:

a) an incentive to return containers (i.e. deposit/refund or tax/buyback).

b) litter clean up: It is estimated that clean-up costs may be as high as $40/kilometer. Clean-up work is presently carried out by the Department of Transportation (1987-88 budget $173,000), by government-funded summer employment and make-work programs, and by voluntary groups.

c) alternative disposal methods (additional waste receptacles).

d) stricter enforcement of anti-litter laws: The Highway Patrol issues fines and warnings for violations of the litter laws under the Highway Act (1984 - 21 persons charged, 11 warned; 1983 - 9 persons charged; 1982 - 5 persons charged).

e) public education, and promotion of anti-litter behaviour: A voluntary anti-litter education program is carried out by the Canadian Forestry Association ("Woodsy Owl" mascot).

Government funding and staff for litter control initiatives has decreased significantly over the last five years. An annual spring clean-up coordinated by the Department of Tourism was discontinued in 1982. There is a definite need for better organization or centralization of authority for litter control.

SOLID WASTE AND RESOURCE CONSUMPTION

Under present conditions, most used non-refillable beverage containers are discarded in landfills or dumps. Beverage containers constitute 3-7% of the total solid waste stream (by volume-weight), and, as such, are not considered a major part of the solid waste disposal problem. However, in terms of the materials wasted (approximately 23,000 tonnes/year), beverage containers may be considered a significant component of consumed resources. The value of this material would be about $2,000,000 on the present recycling market. The real value of the material may be considerably greater when compared to the cost of raw materials.

Approximately 137 million refillable containers (128,000,000 beer containers and 9,000,000 soft drink containers) per year are sold in New Brunswick. Most of these are returned and refilled.

Methods to lessen solid waste include reduction, reuse, recycling and recovery. Control of resource consumption may include economic incentives to recycle, and "levelling the playing field" for recycling versus the use of raw materials. Funding for a recycling program may, in part, be generated by means of a tax on packaged goods. Packaging makes up 30-60% of solid waste.

CHAPTER V

PRIORITIES

The preceding commentary clearly indicates that litter control should be the first priority in new beverage container legislation in New Brunswick. Resource conservation and solid waste reduction should be secondary priorities.

Having established the objectives for the legislation, it remains, however, to find practical and efficient ways of achieving them. Accordingly, in the evaluation of options it is necessary to consider employment and other economic impacts, financial implications, fairness and convenience, in addition to environmental concerns.

CHAPTER VI

EVALUATION OF OPTIONS

Several options for revisions to beverage container legislation are summarized in Exhibit 4. In each case the environmental implications of the options are outlined. A background paper providing references and discussion of the options presented has been prepared by the Department of Municipal Affairs and Environment and is available on request.

The options considered include:

Option 1: No change; deposit/refund on refillables; match by brand and flavour

Option 2: Low quota on refillables (proposed by Atlantic Soft Drink Association)

Option 3: Deposit/refund on refillables; match by brand, flavour and size

Option 4: Quota on refillables; tax non-refillables; multi-material recycling (proposed by Ira Beattie, a recycling advocate)

Option 5: Require all carbonated beverages in refillables; deposit/refund

Option 6: Deposit/refund on small carbonated beverage containers (return

to retailers); beer/ale in refillables only; Phase 1: Interim collection; Phase 2: Multi-material recycling

Option 7: Ban the can (proposed by the N.B. Federation of Labour)

Option 8: Deposit/refund on non-refillables (proposed by Provincial-Municipal Council)

Option 9: Deposit/refund on small carbonated beverage containers (return to depots); beer/ale in refillables only; multi-material recycling depots

In evaluating the options for beverage container legislation, the concerns of several interest groups deserve consideration. The major interest groups include: the Atlantic Provinces Soft Drink Association, the Provincial-Municipal Council, the New Brunswick Federation of Labour, local container manufacturing industries, other suppliers, retailers, consumers, the Canadian Forestry Association, bottle exchanges, salvagers, recyclers, breweries, dairies, N.B. Liquor Corporation, importers and local wine producers.

As noted in Chapter V, there are a number of factors to be considered in evaluating alternatives. The assessment that has been done was based on the criteria noted. Primary emphasis has been placed, however, on environmental considerations. This assessment allows one to limit the options that should be considered for implementation.

Option 1 and Option 3, essentially continuations of the present situation, are not effective in controlling litter and other environmental problems, are difficult to enforce and are considered unacceptable.

Quotas on refillables, as proposed in Option 2 and Option 4, do not control litter, compromise the intent to control other environmental problems, are difficult to enforce and are subject to continuous pressure for change. They are an arbitrary intervention and conflict with the "fairness" of a "free" market system. A tax system, as in Option 4, also arbitrarily manipulates the market place, and without a buyback and return system, will not address litter.

Option 7, "ban the can", has some positive environmental implications but does not significantly address litter, solid waste or resource consumption.

Option 8, the deposit/refund on non-refillable containers, does not have a return system and is therefore incomplete. By controlling non-refillable containers, its effect spills over on to containers which are not a significant part of the litter problem.

The review of options available for beverage container legislation suggests that, of the alternatives identified, Options 5, 6 and 9 are best suited to addressing environmental concerns, particularly control of litter.

EXHIBIT 4 EVALUATION OF OPTIONS FOR BEVERAGE CONTAINER LEGISLATION

OPTIONS	CONTROL OF LITTER	CONTROL OF RESOURCE CONSUMPTION	CONTROL OF SOLID WASTE	EMPLOYMENT
1. NO CHANGE; DEPOSIT/REFUND ON REFILLABLES; MATCH BY BRAND AND FLAVOUR	-	-	-	-
2. LOW QUOTA ON REFILLABLES; (ATLANTIC PROVINCES SOFT DRINK ASSOCIATION)	NEGLIGIBLE	NEGLIGIBLE	NEGLIGIBLE	-
3. DEPOSIT/REFUND ON REFILLABLES; MATCH BY BRAND, FLAVOUR AND SIZE	-	-	-	-
4. QUOTA ON REFILLABLES; TAX NON-REFILLABLES; MULTI-MATERIAL RECYCLING (IRA BEATTIE)	NEGLIGIBLE	HIGH*	HIGH*	100+ JOBS CREATED
5. REQUIRE ALL CARBONATED BEVERAGES IN REFILLABLES; DEPOSIT/REFUND	HIGH (BEVERAGE CONTAINERS)	HIGH (BEVERAGE CONTAINERS)	HIGH (BEVERAGE CONTAINERS)	SIGNIFICANT JOB LOSS IN B/R INDUSTRY; OTHER JOBS CREATED
6. DEPOSIT/REFUND ON SMALL CARBONATED BEVERAGE CONTAINERS (RETURN TO RETAILERS); BEER/ALE IN REFILLABLES ONLY; PHASE 1: INTERIM COLLECTION PHASE 2: MULTI-MATERIAL RECYCLING	HIGH (BEVERAGE CONTAINERS)	HIGH*	HIGH*	100+ JOBS CREATED
7. BAN THE CAN (FEDERATION OF LABOUR)	NEGLIGIBLE	NEGLIGIBLE	-	SOME BREWERY, DONGLAS JOBS PROTECTED
8. DEPOSIT/REFUND ON NON-REFILLABLES (PROVINCIAL MUNICIPAL COUNCIL)	HIGH (BEVERAGE CONTAINERS)	NOT CLEAR WHAT WOULD HAPPEN TO RETURNED CONTAINERS		
9. DEPOSIT/REFUND ON SMALL CARBONATED BEVERAGE CONTAINERS; BEER/ALE IN REFILLABLES ONLY; MULTI-MATERIAL RECYCLING DEPOTS	MODERATE	HIGH*	HIGH*	100+ JOBS CREATED

If environmental considerations, especially litter, were the sole measure to be considered, it is obvious that Option 5, banning non-refillables and requiring carbonated beverages to be sold in refillable containers with a deposit/refund, would be the "best" choice. There is, however, a potential for a significant loss of jobs in the non-refillable container industry in New Brunswick. Despite the potential for the creation of new jobs in the collection, transportation and washing of containers, it is suggested that Option 5 be rejected.

Based on the assessment of the options presented above one must conclude that, in order of preference, the following options be considered as the policy framework for new beverage containers legislation:

Option 6: DEPOSIT/REFUND ON SMALL CARBONATED BEVERAGE CONTAINERS (RETURN TO RETAILERS); BEER/ALE IN REFILLABLES ONLY; IN COMBINATION WITH MULTI-MATERIAL RECYCLING PROGRAM,

Option 9: DEPOSIT/REFUND ON SMALL CARBONATED BEVERAGE CONTAINERS (RETURN TO DEPOTS); IN COMBINATION WITH MULTI-MATERIAL RECYCLING DEPOTS.

Exhibit 5 shows the deposit/refund systems proposed in Option 6 and Option 9. A brief description of each of the proposed options follows:

OPTION 6: Deposit/refund (return to retailer) on small carbonated beverage containers (500 ml or less); beer and ale sold in refillable containers only; interim container recycling by industry or government until full multi-material recycling implemented

---

Carbonated beverages would include soft drinks, beer and ale. Soft drink retailers would be responsible for collecting a deposit and providing a refund; beer and ale containers would be returned to bottle exchanges for a refund. The deposit may be required at the wholesale or retail level.

By requiring that beer/ale be sold in refillables only, the trend toward increasing litter and solid waste from non-refillable beer containers would be addressed, and the environmental advantages associated with a high proportion of refillables (i.e. optimum use of resources, and minimum pollution and energy use) would be maintained. This may be practical for the beer and ale market because 91% of volume sold is already in refillables, and it does not appear to present a problem for local industry. If it is perceived to create a problem in this respect, it may be desirable to treat beer and ale containers in the same manner as soft drink containers. In the soft drink market, which uses non-refillable containers almost exclusively, it would be extremely difficult to change-over to refillables. Negative impacts on the local soft drink container industry would also be expected.

It is expected that some resistance to this alternative would be expressed by the soft drink industry. They are concerned that a deposit/refund would place them at a price disadvantage in the beverage market. Retailers may also be concerned with this option. To address this concern, a handling premium for retailers to defray the costs of storing and handling returned containers might be considered.

In order to optimize the environmental benefits of beverage container legislation, its design should take into consideration compatibility with a multi-material recycling system that may be adopted in the future. To provide this capability, it is suggested that interim recycling depots run by distributors or by a government agency be established to collect containers. The proposed deposit/refund legislation would address small carbonated beverage containers while the other beverage containers, including the large soft drink containers, and milk, juice, wine and liquor containers, could be recycled in a multi-material recycling program. This system would eventually provide complete recovery for beverage containers. The beverage containers would add value to the multi-material recycling program by increasing the value of recycled material from $60/tonne without beverage containers to $80/tonne with beverage containers.

A multi-material recycling system is proposed as a complement to beverage container legislation. It would create more than 100 jobs. Rough estimates of the governmental support needed for multi-material recycling indicate capital costs of $1.0 million/year for seven years, and operating costs of $0.5 million/year for diverting wastes from landfills. Potential exists for

establishing multi-material recycling programs for individual regions through the regional solid waste management commissions. If the multi-material recycling process were approved, in principle, a careful analysis would be required to develop design features and assess financial implications.

The significant costs associated with establishment of a multi-material recycling program suggest that, if the concept is approved, it should be designed in such a way that it can be phased-in over a period of time.

To summarize, Option 6 would provide excellent control of beverage container litter and would also significantly reduce total litter. Resource consumption and solid waste reduction concerns could be well-addressed by the proposed multi-material recycling program.

OPTION 9 Deposit/refund on small carbonated beverage containers (return to depots); beer/ale in refillable containers only; multi-material recycling program.

This option is modelled after the depot system used in Alberta. Unlike Alberta, however, this alternative is restricted to small carbonated beverage containers. Containers are returned to depots (rather than to retailers) and beverage distributors are responsible for collecting the returned containers from the depots. The distributors are required to collect a deposit on the containers they sell within the province. This amount is refunded to the consumer when the container is returned to a licensed depot.

The beverage distributors share in the responsibility of establishing depots. They are also responsible for collection of their containers from the depots, and for reimbursement of the deposit and a handling commission to the depot operator. It is interesting that the system used in Maine allows containers to be returned to retailers or, where retailers and distributors cooperate, to depots called "redemption centers."

Option 9 is intended to apply to beverage containers manufactured or distributed within the province. Importing empty containers from other provinces for refund purposes would be prohibited. Domestic beer containers may continue to be returned through bottle exchanges in order to avoid negative impacts on exchange operators and to take advantage of the existing return system.

The recycling program would be similar to that in Option 6. It is important that the interim recycling system be designed so that it does not conflict with the multi-material system that may be adopted in the longer term. That is, the temptation to sustain a recycling system just for beverage containers, one that may compete or conflict with multi-material recycling, should be avoided. For this reason, the interim recycling agency should be operated by the government or by the soft drink industry rather than by a private recycling business.

Intensive administration and enforcement would be required for Option 9, and it may be more difficult to change-over from an interim to multi-material

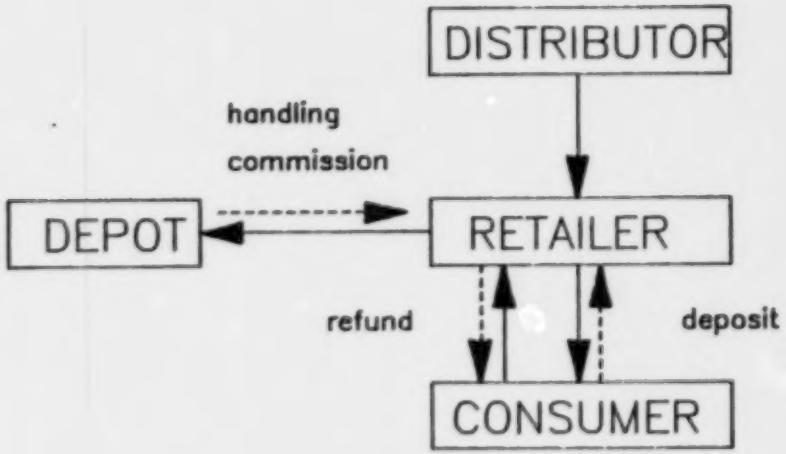
recycling system with Option 9 than with Option 6. It may be considered an advantage of Option 9 that retailers are not responsible for returns (fewer depots than retailers).

Option 9 addresses reduction of litter, resource consumption and solid waste. It is, however, a second choice to Option 6 because of the lesser convenience to the consumer returning containers, and an expected reduction in its effectiveness in controlling litter.

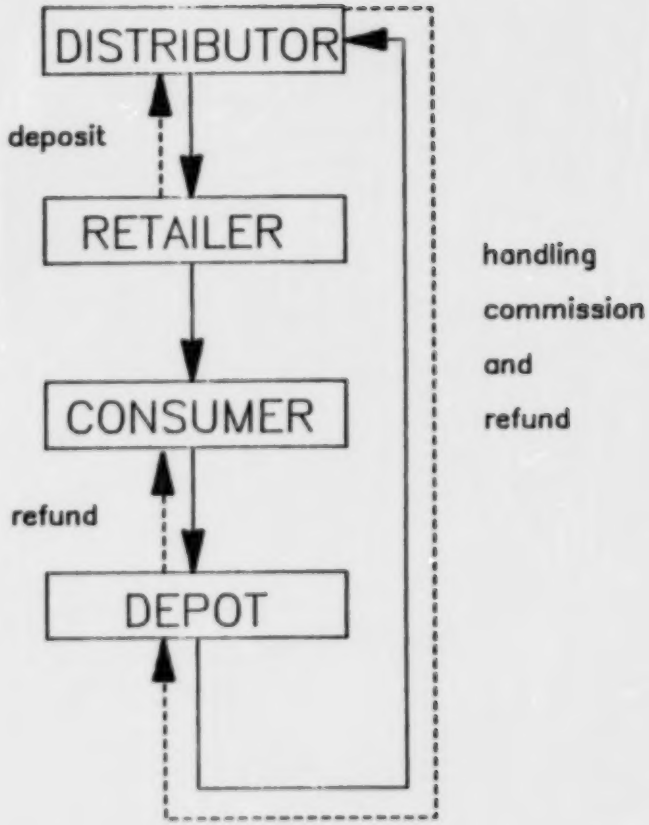
Exhibit 5

RECOMMENDED OPTIONS

OPTION 6



OPTION 9



CHAPTER VII

SUMMARY AND CONCLUSIONS

1. In New Brunswick and elsewhere, policies and legislation have been developed to deal with the environmental and other problems posed by beverage containers. In 1977 the Beverage Container Act and Regulation were adopted requiring a mandatory deposit/refund for refillable soft drink containers. Legislation also requires that retailers sell soft drinks in refillable or both refillable and non-refillable containers by brand and flavour.

New beverage container legislation is required. The current Act has proven difficult to enforce and the implied price differential caused by the deposit on refillable containers actually encourages the use of non-refillables, many of which end up as roadside litter.

2. Litter control should be the first priority in new beverage container legislation. Resource conservation and solid waste reduction should be secondary objectives.

3. Based on the analysis presented in this paper and experience elsewhere, it is evident that a deposit/refund system provides the highest rate of returned containers and has the greatest impact on beverage container litter. The system is effective because it provides positive reinforcement for the consumer who returns the container and negative reinforcement to litterers. The deposit/refund system does have costs associated with it, both for those

who are responsible for refunds, and those responsible for storage, handling, transporting and recycling returned containers.

4. A multi-material recycling approach is proposed as a complement to beverage container legislation. Multi-material recycling can provide an important mechanism to reduce solid waste, reduce demand on land fill space, conserve resources, and reduce environmental pollution caused by the processing of raw materials. To provide compatibility with a possible multi-material recycling system, it is suggested that interim recycling depots run by distributors or by a government agency be established to collect beverage containers. The proposed deposit/refund legislation would address small carbonated beverage containers and, if multi-material recycling were implemented, the other beverage containers, including the large soft drink containers, and milk, juice, wine, and liquor, would be recycled in the multi-material recycling program and the system would eventually provide complete recovery of beverage containers.

5. Of the nine options considered, this report concludes that two should be carefully considered as the policy framework for new beverage container legislation in New Brunswick. They are:

Option 6: DEPOSIT/REFUND ON SMALL CARBONATED BEVERAGE CONTAINERS (RETURN TO RETAILERS); BEER/ALE IN REFILLABLES ONLY; IN COMBINATION WITH MULTI-MATERIAL RECYCLING PROGRAM,

Option 9: DEPOSIT/REFUND ON SMALL CARBONATED BEVERAGE CONTAINERS (RETURN TO DEPOTS); IN COMBINATION WITH MULTI-MATERIAL RECYCLING DEPOTS.

6. To complement beverage container legislation it is proposed that other measures be taken to deal with litter.

a) It is proposed that a well-designed litter survey be carried out before and after implementation of any changes to the beverage container legislation and/or other litter control programs. Such surveys would provide more accurate documentation of the litter problem and the effectiveness of the new legislation and litter control programs.

b) It is proposed that a litter control program, including a coordinating body for litter control activities, a litter clean-up campaign, provision of additional waste receptacles, increased enforcement of anti-litter laws, public education and awareness, and regular litter surveys be implemented in conjunction with the basic beverage container legislation. Significant reduction of litter will only be possible if the litter problem is addressed in such a comprehensive fashion.

7. Finally, it is recognized that beverage container legislation is of interest to a number of parties. It is appropriate, therefore, that it be considered in a public consultative process.

DEPARTMENT OF MUNICIPAL AFFAIRS
AND ENVIRONMENT

MINISTERE DES AF ALES
ET DE L'ENVIRONN

CASIER POSTAL P.O. BOX 6000, FREDERICTON, N.B., CANADA E3B 5H1

DOCUMENT DE TRAVAIL -

LOI SUR LE CONDITIONNEMENT DES BOISSONS

AU NOUVEAU-BRUNSWICK

MINISTÈRE DES AFFAIRES MUNICIPALES ET DE L'ENVIRONNEMENT

LE 28 AVRIL 1988

INTRODUCTION

Il est maintenant reconnu que la Loi sur le conditionnement des boissons est inefficace. Il est également reconnu que l'élaboration d'une nouvelle législation comporte des aspects variés et devrait faire l'objet d'une consultation auprès du public.

Le présent document de travail a été préparé pour fins de consultation publique. Il est à remarquer qu'il s'agit d'un document pour fins de discussion et non pas de la politique gouvernementale actuelle.

SURVOL

DOCUMENT DE TRAVAIL - LOI SUR LE CONDITIONNEMENT DES BOISSONS AU NOUVEAU-BRUNSWICK

PREMIER CHAPITRE

La Loi sur le conditionnement des boissons du Nouveau-Brunswick a été adoptée en 1977. Cette loi prescrit une consigne ou un remboursement obligatoire pour les récipients réutilisables des boissons non alcoolisées et oblige les détaillants à vendre les boissons non alcoolisées contenues dans des récipients réutilisables ou dans des récipients réutilisables et non réutilisables selon la marque et la saveur (même marque, même saveur et même quantité). Le but de la loi était de réduire les déchets, le gaspillage des produits et les déchets solides. Elle devait offrir aux consommateurs le choix d'acheter les boissons non alcoolisées dans des récipients réutilisables ou des récipients non réutilisables, et de leur assurer l'accès à un système de consigne pour les récipients réutilisables.

La loi a été ignorée par bon nombre de détaillants; elle est difficile à appliquer. Les difficultés à prouver les violations, un jugement rendu par une cour contestant l'équité de certains articles de la loi et les questions soulevées concernant l'efficacité des mesures législatives ont mené à une étude de la Loi sur le conditionnement des boissons et son règlement.

Il est important de comprendre :

- que les petits récipients réutilisables de boissons non alcoolisées ne sont généralement pas disponibles; par conséquent, le consommateur de

boissons non alcoolisées dans des récipients uniservice en réalité ne peut plus choisir entre les récipients réutilisables et les récipients non réutilisables, et

- une partie importante des déchets sauvages est composée de récipients non réutilisables de boissons non alcoolisées; par conséquent, les consignes ou les remboursements pour les récipients réutilisables n'ont pas, sur les déchets sauvages ou le problème des déchets, les effets escomptés.

CHAPITRE II

LOIS SUR LE CONDITIONNEMENT DES BOISSONS DANS D'AUTRES RÉGIONS

Au Canada et ailleurs, diverses directives et mesures législatives ont été élaborées pour s'attaquer aux problèmes des déchets sauvages, des déchets solides et du gaspillage de la ressource. Huit provinces ont procédé à la mise en oeuvre d'une loi sur le conditionnement des boissons, y compris un système de consigne ou de remboursement (voir tableau 1). La loi vise principalement à réduire les déchets sauvages et s'applique souvent spécifiquement aux récipients de boissons non alcoolisées ainsi que ceux d'ale.

Une tendance s'est manifestée clairement, dans presque toutes les régions, vers la mise en oeuvre du recyclage multimatériaux en vue de réduire les déchets solides et le gaspillage de la ressource.

Plusieurs États américains ont adopté un système de consigne ou de remboursement. Bien que ce système soit utilisé dans plusieurs régions, il n'existe aucunes données facilement accessibles permettant de juger de son efficacité. Toutefois, l'État du Maine a signalé une réduction de 86 % des déchets produits par des récipients et une réduction de 39 % de la quantité totale après l'adoption de sa loi sur les consignes ou les remboursements en 1978.

TABLEAU 1 LOIS SUR LE CONDITIONNEMENT DES BOISSONS AU CANADA

TERRE-NEUVE	Aucune loi sur le conditionnement des boissons*
Î.-P.-É.	BOISSONS GAZEUSES (boissons non alcoolisées, bière et ale) vendues dans des récipients RÉUTILISABLES SEULEMENT; CONSIGNE OU REMBOURSEMENT exigés pour les récipients de boissons gazeuses; dépôt pour les récipients retournés**
NOUVELLE-ÉCOSSE	CONSIGNE OU REMBOURSEMENT pour les récipients RÉUTILISABLES DES BOISSONS GAZEUSES (boissons non alcoolisées, bière et ale); les détaillants ne doivent pas exposer des boissons gazeuses à moins d'exposer aussi des boissons de la même marque, saveur et quantité dans des récipients réutilisables qui occupent au moins le même espace de mise en vente au détail dans la même section des produits exposés (mêmes marques, saveurs et quantités)***
NOUVEAU-BRUNSWICK	CONSIGNE OU REMBOURSEMENT pour les récipients RÉUTILISABLES DES BOISSONS NON ALCOOLISÉES; les détaillants qui vendent des boissons contenues dans des récipients non réutilisables doivent aussi mettre en vente des boissons de la même marque et saveur, contenues dans des récipients réutilisables (même marque et saveur).***
QUÉBEC	CONSIGNE OU REMBOURSEMENT pour les récipients NON RÉUTILISABLES DE BOISSONS NON ALCOOLISÉES; remise volontaire du montant des consignes/remboursements pour les récipients non réutilisables; contingentement de la quantité de bière et de boissons non alcoolisées vendues dans des canettes; les vendeurs de gros de boissons vendues dans des récipients non réutilisables doivent être titulaires d'un permis et conclure une entente de recyclage.
ONTARIO	CONSIGNE OU REMBOURSEMENT pour les récipients RÉUTILISABLES DE BOISSONS NON ALCOOLISÉES; remise volontaire du montant des consignes/remboursements pour les canettes de bière; au moins 40 % de tous les récipients de boissons non alcoolisées fabriqués et vendus en Ontario doivent être des récipients réutilisables; 50 % des autres récipients de boissons non alcoolisées doivent être recyclés; lancement d'un programme de recyclage multimatériaux subventionné par l'industrie des boissons non alcoolisées et le gouvernement.

MANITOBA	Aucune loi sur le conditionnement des boissons*
SASKATCHEWAN	BOISSONS GAZEUSES (bière et boissons non alcoolisées) vendues dans des RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES SEULEMENT; CONSIGNE OU REMBOURSEMENT pour les récipients de boissons gazeuses; dépôts pour les récipients retournés; propose d'autoriser la vente de boissons gazeuses dans des canettes et dans des récipients en plastique si la base d'un programme de recyclage multimatériaux est établie**
ALBERTA	CONSIGNE OU REMBOURSEMENT pour les récipients NON RÉUTILISABLES ET RÉUTILISABLES; la loi s'applique aux boissons gazeuses (boissons non alcoolisées et bières importées), liqueurs, vins, jus de fruits et jus de légumes (eaux minérales, eau embouteillée, bières non alcoolisées et jus de fruits et de légumes dans des récipients de verre et de plastique non inclus actuellement, mais proposés); dépôts pour récipients retournés****
COLOMBIE-BRITANNIQUE	REMBOURSEMENT pour les récipients de BOISSONS GAZEUSES (boissons non alcoolisées, bière et ale) et certains jus de fruits; consigne et exclusion des jus de fruits proposées; dépôt pour les récipients retournés****

Note : Les astérisques signalent la ressemblance dans les lois sur le conditionnement des boissons.

CHAPITRE III

TENDANCES

Il convient, en examinant les options pouvant être utilisées pour réglementer les récipients de boissons afin de répondre aux objectifs environnementaux, de tenir compte des nouvelles tendances. En général, les récipients non réutilisables (verre, plastique et aluminium) devraient augmenter leur part du marché aux dépens des récipients réutilisables. Les récipients non réutilisables sont populaires parce qu'ils sont relativement pratiques, ils permettent d'identifier le produit plus facilement, se brisent moins facilement, pèsent moins, et entraînent des coûts de main-d'oeuvre, de manutention et de transport moins élevés. L'utilisation de canettes en aluminium et de récipients en plastique devrait probablement augmenter considérablement. L'utilisation accrue des canettes (ou autres récipients légers et efficaces) permet la centralisation de l'industrie du conditionnement des boissons.

Les styles variés de bouteilles de bière réutilisables ont entraîné et continueront d'entraîner une baisse considérable des taux de consigne. TetraPak (carton ou "boîtes à boire") continuera d'étendre ses activités sur le marché des jus.

Dans un marché libre, la nouvelle technologie d'emballage devrait continuer de se développer. Advenant un accroissement important du pourcentage de récipients non réutilisables, particulièrement sur le marché de la bière, (c'est-à-dire, si 137 000 000 récipients réutilisables vendus deviennent des récipients non réutilisables), on prévoit une augmentation des déchets sauvages, des déchets solides et du gaspillage de la ressource, ainsi qu'une baisse de l'emploi local.

CHAPITRE IV

INCIDENCES DES RÉCIPIENTS DE BOISSONS SUR L'ENVIRONNEMENT

Plus de 350 000 000[1] récipients sont vendus au Nouveau-Brunswick chaque année. Ces récipients, en particulier les récipients non recyclés, causent plusieurs problèmes environnementaux, y compris déchets sauvages, gaspillage de la ressource et de l'énergie et élimination des déchets solides. Ils ont également été liés à la pollution de l'air et de l'eau et à la consommation de l'eau. L'étude de la législation sur le conditionnement des boissons pour le Nouveau-Brunswick a comporté un examen de chacun des problèmes environnementaux et la catégorisation par priorité des préoccupations par rapport aux récipients de boissons. On a ensuite étudié les options qui pourraient être choisies pour répondre aux préoccupations principales. Il a été aussi tenu compte des effets économiques et sur l'emploi.

DÉCHETS SAUVAGES

Une étude effectuée par le ministère du Tourisme en 1981-1982, révèle que les déchets s'accumulent en bordure des routes à un taux de 200 kilogrammes/kilomètre/année au Nouveau-Brunswick (voir tableau 2). Les autres dossiers révèlent que la quantité des déchets en bordure des routes atteint une moyenne de 25 sacs de déchets/kilomètre ou environ

[1] À noter qu'il existe peu d'information concernant le conditionnement des boissons et les préoccupations environnementales y associées; l'exactitude de l'information disponible varie. Les chiffres présentés devraient être utilisés pour comprendre davantage la situation plutôt qu'à titre de valeurs absolues.

4 mètres^3/kilomètre. Bien que ces chiffres soient approximatifs, ils révèlent que l'accumulation de déchets dans la province se chiffre à environ 3 600 tonnes ou 450 000 sacs de déchets ou encore 73 000 mètres^3 par année. Il n'existe pas d'information précise concernant le problème des déchets dans les zones récréatives et urbaines et cet aspect n'a pas été considéré dans les prévisions citées ci-dessus.

Il est estimé que 3 à 4 millions de récipients par année, ou environ 1 à 1,5 % des récipients vendus contribuent à la production des déchets au Nouveau-Brunswick. Les déchets en bordure des routes sont composés de 40 à 70 % de récipients de boissons (selon le poids ou le nombre d'articles jetés); les récipients uniservice de boissons non alcoolisées (récipients non réutilisables de verre et canettes en aluminium) sont de loin le type le plus commun de récipients de boissons jetés. Compte tenu du nombre de récipients vendus, les petits récipients non réutilisables de boissons non alcoolisées ont de très grandes chances de devenir des déchets. Les données disponibles révèlent que les récipients de boissons peuvent s'accumuler sous forme de déchets en bordure des routes à un taux moyen de 40 à 600 récipients/kilomètre/année.

Les déchets sont souvent mesurés en termes de poids ou du nombre d'articles. On estime qu'il est plus utile d'évaluer le problème des déchets sauvages en utilisant le nombre d'articles jetés. À partir des données de l'étude des déchets en bordure des routes effectuée en 1981-1982, on présente dans le tableau 3, une estimation du nombre et du type de récipients jetés. Ces chiffrent révèlent qu'environ 85 % des récipients de boissons jetés sont des récipients non réutilisables de boissons non alcoolisées (verre et canettes).

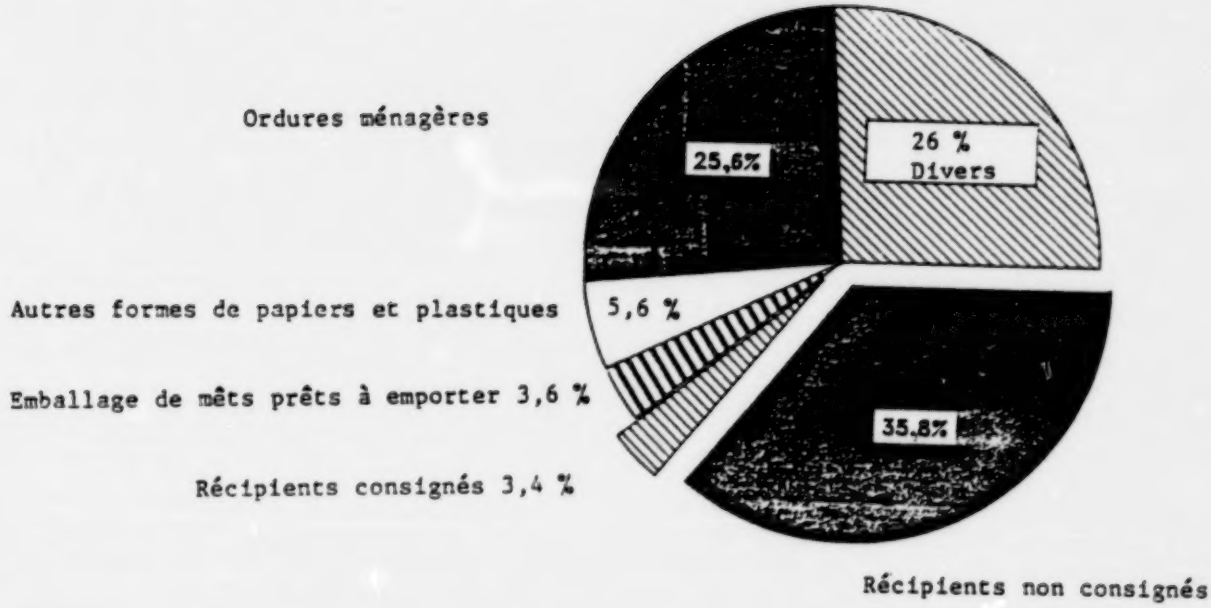
Les déchets sauvages sont une forme durable de pollution qui diminue grandement la qualité de l'environnement. Ils nuisent à l'aspect visuel, à l'utilisation et à la valeur des terres, à la qualité de l'environnement et au tourisme. Les déchets, particulièrement le verre cassé etc., constituent un danger pour le poisson et la faune, compromettent la sécurité du public, nuisent à la propriété, surtout en ce qui concerne les loisirs, l'agriculture et le transport. Les languettes de métal et les anneaux en plastique ont été associés aux dangers particuliers qui menacent le poisson et la faune.

Les Néo-Brunswickois sont très conscients du problème des déchets, selon les résultats de l'enquête par téléphone effectuée par le ministère du Tourisme en 1979. Environ 8 000 résidents ont été interviewés; le problème des déchets en bordure des routes figurait en deuxième position sur la longue liste de préoccupations.

La plupart des récipients de bière vendus au Nouveau-Brunswick sont réutilisables et le retour et la récupération des récipients réutilisables de bière sont encouragés par un système volontaire de consigne ou de remboursement. Par conséquent, les récipients de bière risquent beaucoup moins de contribuer à la production des déchets que les récipients de boissons gazeuses, et comptent relativement pour peu dans le problème global des déchets. Si cette situation se détériorait, cela pourrait avoir des effets substantiels sur le problème des déchets. Les conditions qui contribuent à la situation favorable actuelle devraient être maintenues pour empêcher que le nombre de récipients de bière jetés augmente.

TABLEAU 2

COMPOSITION DES DÉCHETS EN BORDURE DES ROUTES
NOUVEAU-BRUNSWICK
(pourcentage selon le poids)

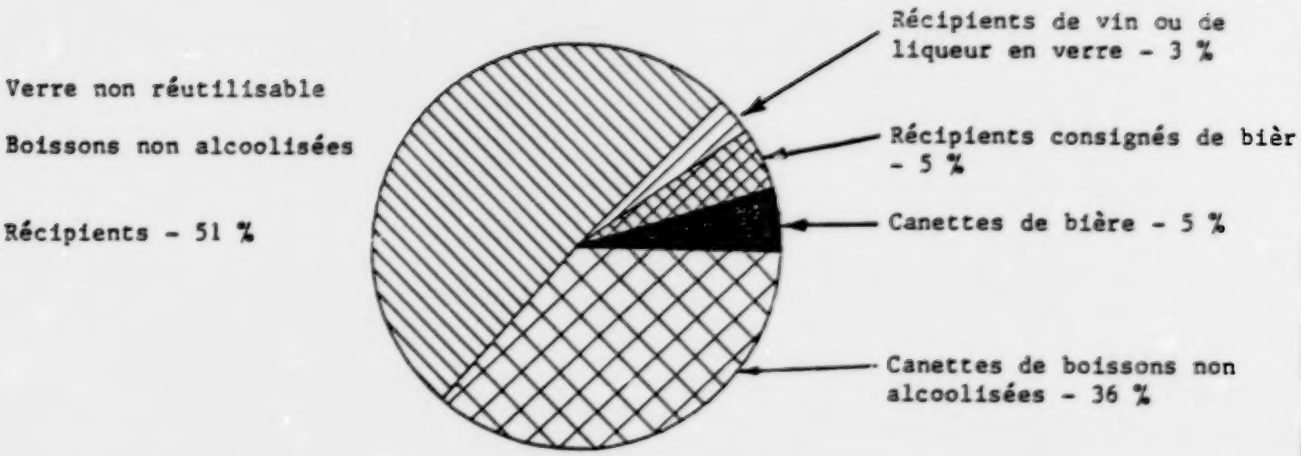


200 kilogrammes de déchets/km de routes (numérotées)
7 301 km de routes numérotées
10 861 km d'autres routes
18 162 km de route

* Selon une enquête effectuée par Tourisme Nouveau-Brunswick (McManus 1982)

TABLEAU 3

COMPOSITION DES DÉCHETS DE RÉCIPIENTS DE BOISSONS
(Selon le nombre de récipients jetés)



RÉCIPIENTS DE BOISSONS NON ALCOOLISÉES	87 %
RÉCIPIENTS DE BIÈRE	10 %
RÉCIPIENTS DE VIN OU DE LIQUEUR	3 %

ESTIMATION DE 570 RÉCIPIENTS DE BOISSONS/KM

Selon l'enquête sur les déchets en bordure des routes de 1981-1982 (McManus 1982)

Afin d'accroître les avantages du point de vue environnemental et d'assurer le contrôle le plus efficace possible des déchets, on propose l'adoption de mesures législatives interdisant la vente de bière dans des récipients non réutilisables (par exemple, en permettant la vente de bière dans des récipients réutilisables seulement et en exigeant le respect d'un système de consigne ou de remboursement). Ces mesures permettraient essentiellement de légiférer relativement aux pratiques actuelles. Comme deuxième choix, on pourrait envisager un système de recyclage pour tous les récipients de bière (réutilisables et non réutilisables).

Il importe de reconnaître que les récipients et les emballages de la bière, même s'ils constituent une bonne partie du problème, ne représentent pas l'ensemble du problème des déchets. Un système de consigne ou de remboursement pourrait s'avérer très efficace contre le rejet de récipients de boisson, mais il aurait un effet négligeable sur les autres articles jetés.

Les moyens visant à contrôler les déchets comprennent :

a) méthode encourageant le retour des récipients (notamment consigne/remboursement ou taxe/rachat)

b) nettoyage des déchets; on estime que les coûts de nettoyage peuvent s'élever à 40 $/kilomètre. Les travaux de nettoyage sont effectués actuellement par le ministère des Transports (173 000 $ au budget de 1987-1988), par l'entremise de programmes de création d'emplois et d'emplois d'été subventionnés par le gouvernement, et par des groupes bénévoles.

c) autres méthodes d'élimination des déchets (installation d'autres récipients de déchets)

d) application plus rigoureuse des lois contre la pollution : la Patrouille routière impose des amendes et donne des avis pour les infractions de pollution prévues à la Loi sur la voirie (1984 - 21 personnes accusées, 11 averties; 1983 - 9 personnes accusées; 1982 - 5 personnes accusées).

e) sensibilisation du public et promotion des mesures de lutte contre la pollution : un programme bénévole de sensibilisation au problème de la pollution est mis en oeuvre par l'Association forestière du Canada (mascotte "le Hibou Woodsy").

Les fonds et le personnel affectés par le gouvernement aux initiatives de lutte contre la pollution ont été réduits considérablement au cours des cinq dernières années. Une campagne d'embellissement qui se tenait annuellement au printemps en collaboration avec le ministère du Tourisme a été discontinuée en 1982. Une meilleure organisation ou la centralisation de l'autorité pour le contrôle des déchets s'imposent.

DÉCHETS SOLIDES ET GASPILLAGE DE LA RESSOURCE

Dans les conditions actuelles, la plupart des récipients non réutilisables de boissons sont jetés dans des lieux d'enfouissement sanitaire ou des dépotoirs. Les récipients de boissons constituent 3 à 7 % de la quantité totale

de déchets solides (selon le volume-poids) et ne sont donc pas considérés comme un facteur important du problème d'élimination des déchets solides. Toutefois, en termes de matériaux gaspillés (environ 23 000 tonnes/année), les récipients de boissons peuvent être considérés comme un facteur important du gaspillage de la ressource. La valeur de ce matériel se chiffrerait à environ 2 000 000 $ sur l'actuel marché du recyclage. La valeur réelle du matériel peut être beaucoup plus importante, si on la compare au coût des matières premières.

Environ 137 millions récipients réutilisables (127 000 000 récipients de bière et 9 000 000 récipients de boissons non alcoolisées) par année sont vendus au Nouveau-Brunswick. La plupart de ces récipients sont retournés et réutilisés.

Les méthodes visant à diminuer les déchets solides comprennent la réduction, la réutilisation, le recyclage et la récupération. Le contrôle du gaspillage de la ressource peut comporter des mesures d'encouragement économique ainsi que des mesures incitatrices rendant le recyclage aussi attrayant que l'utilisation des matières premières. Le financement d'un programme de recyclage pourrait en partie provenir d'une taxe sur les marchandises emballées. L'emballage représente jusqu'à 30 à 60 % des déchets solides.

CHAPITRE V

PRIORITÉS

Les commentaires précédents indiquent clairement que toute nouvelle loi sur le conditionnement des boissons doit accorder la priorité d'abord au contrôle des déchets, et que la conservation de la ressource et la réduction des déchets solides devraient être des objectifs secondaires.

Les objectifs de la loi ayant été établis, il reste toutefois à trouver des moyens pratiques et efficaces de les réaliser. Conséquemment, en examinant les options disponibles, il faut tenir compte des éléments suivants : effets économiques et sur l'emploi, incidences financières, équité et aspect pratique en plus des préoccupations environnementales.

CHAPITRE VI

ÉVALUATION DES OPTIONS

Plusieurs options pouvant être utilisées pour modifier les mesures législatives sur le conditionnement des boissons sont résumées au tableau 4. Les incidences environnementales de ces options sont également présentées dans chaque cas. Un document d'information expliquant les options présentés a été préparé par le ministère des Affaires municipales et de l'Environnement. Ce document est disponible sur demande.

Les options envisagées comprennent :

Option 1 : Aucun changement; consigne ou remboursement pour les récipients réutilisables; mêmes marques et mêmes saveurs

Option 2 : Faible contingentement des récipients réutilisables (proposé par la Atlantic Soft Drink Association)

Option 3 : Consigne ou remboursement pour les récipients réutilisables; mêmes marques, mêmes saveurs et mêmes quantités

Option 4 : Contingentement des récipients réutilisables; taxe sur les récipients non réutilisables; recyclage multimatériaux (proposés par Ira Beattie, promotrice du recyclage)

Option 5 : Exiger que toutes les boissons gazeuses soient vendues dans des récipients réutilisables; consigne ou remboursement

Option 6 : Consigne ou remboursement pour les petits récipients de boissons gazeuses (avec retour au détaillant); bière et ale dans des récipients réutilisables seulement; phase 1 : collecte provisoire; Phase 2 : recyclage multimatériaux

Option 7 : Interdiction des canettes (proposition de la Fédération du travail du Nouveau-Brunswick)

Option 8 : Consigne ou remboursement pour les récipients non réutilisables (proposition du Conseil provincial-municipal)

Option 9 : Consigne ou remboursement pour les petits récipients de boissons gazeuses (retournés à des dépôts); bière et ale dans des récipients réutilisables seulement; centres de recyclage multimatériaux

L'évaluation des options relativement à la législation sur le conditionnement des boissons doit comporter l'examen des préoccupations de plusieurs groupes d'intérêts. Ces groupes comprennent : Atlantic Provinces Soft Drink Association, Conseil provincial-municipal, Fédération du travail du Nouveau-Brunswick, fabricants locaux de récipients, autres fournisseurs, détaillants, consommateurs, public, Association forestière du Canada, Centre d'échange de bouteilles, ferrailleurs, recycleurs, brasseries, laiteries, Société des alcools du Nouveau-Brunswick, importateurs et producteurs de vins locaux.

Comme il a été noté au chapitre V, un certain nombre de facteurs doivent être considérés lors de l'évaluation des options. L'évaluation effectuée était fondée sur les critères notés. L'accent a été mis d'abord sur les considérations environnementales. Cette étude permet de limiter les options à considérer pour la mise en oeuvre.

L'option 1 et l'option 3, qui sont essentiellement une suite de la situation actuelle, ne sont pas des mesures efficaces pour contrôler les déchets et les autres problèmes environnementaux, elles sont difficiles à appliquer et sont considérées inacceptables.

Le contingentement des récipients réutilisables proposé dans l'option 2 et l'option 4, ne contrôle pas les déchets, nuit à l'objectif qui consiste à contrôler les autres problèmes environnementaux, sont difficiles à appliquer et donnent lieux à des pressions constantes en vue de changement. Il s'agit d'une intervention arbitraire qui entre en conflit avec "l'équité" d'un système de marché "libre". Le système de taxe proposé dans l'option 4 manipule arbitrairement le marché et, sans système de consigne ou de rachat, il ne permettra pas de régler le problème des déchets.

L'option 7, "interdiction des canettes", a certaines incidences environnementales positives mais il ne s'attaque pas beaucoup au problème des déchets sauvages, des déchets solides ou du gaspillage de la ressource.

L'option 8, le système de consigne ou de remboursement pour les récipients non réutilisables, ne prévoit pas de système de retour et est par conséquent incomplet. Le contrôle des récipients non réutilisables produit des effets qui

s'étendent aux récipients qui ne représentent pas une partie importante du problème des déchets sauvages.

Lors de l'étude des options disponibles pour la législation sur le conditionnement des boissons, il a été déterminé que les options 5, 6 et 9 répondaient mieux aux préoccupations environnementales, particulièrement en ce qui a trait au contrôle des déchets.

TABLEAU 4 ÉVALUATION DES OPTIONS CONCERNANT LA LÉGISLATION SUR LE CONDITIONNEMENT DES BOISSONS

	OPTIONS	CONTRÔLE DES DÉCHETS	CONTRÔLE DU GASPILLAGE DE LA RESSOURCE	CONTRÔLE DES DÉCHETS SOLIDES	EMPLOI
1.	AUCUN CHANGEMENT; CONSIGNE/REMBOURSEMENT POUR LES RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES; MÊME MARQUE ET MÊME SAVEUR	-	-	-	-
2.	FAIBLE CONTINGENT POUR LES RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES; (ATLANTIC PROVINCES SOFT DRINK ASSOCIATION)	NÉGLIGEABLE	NÉGLIGEABLE	NÉGLIGEABLE	-
3.	CONSIGNE/REMBOURSMENT POUR LES RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES; MÊME MARQUE, SAVEUR ET QUALITÉ	-	-	-	-
4.	CONTINGENT POUR LES RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES; TAXE SUR LES RÉCIPIENTS NON RÉUTILISABLES; RECYCLAGE MULTIMATÉRIAUX (IRA BEATTIE)	NÉGLIGEABLE	ÉLEVÉ*	ÉLEVÉ*	+ DE 100 EMPLOIS CRÉÉS
5.	EXIGER QUE TOUTES LES BOISSONS GAZEUSES SOIENT DANS DES RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES; CONSIGNE/REMBOURSEMENT	ÉLEVÉ (RÉCIPIENTS DE BOISSONS)	ÉLEVÉ (RÉCIPIENTS DE BOISSONS)	ÉLEVÉ (RÉCIPIENTS DE BOISSONS)	PERTE D'EMPLOIS IMPORTANTE DANS L'INDUSTRIE DES RÉCIPIENTS NON RÉUTILISABLES; CRÉATION D'AUTRES EMPLOIS
6.	CONSIGNE/REMBOURSEMENT POUR PETITS RÉCIPIENTS DE BOISSONS GAZEUSES (RETOURNÉS AUX DÉTAILLANTS; BIÈRE/ALE DANS DES RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES SEULEMENT; PHASE 1; COLLECTE PROVISOIRE; PHASE 2 : RECYCLAGE MULTIMATÉRIAUX	ÉLEVÉ (RÉCIPIENTS DE BOISSONS)	ÉLEVÉ*	ÉLEVÉ*	PLUS DE 100 EMPLOIS CRÉÉS
7.	INTERDIRE LA CANETTE (FÉDÉRATION DU TRAVAIL)	NÉGLIGEABLE	NÉGLIGEABLE	-	CERTAINES BRASSERIES, DOMGLAS EMPLOIS PROTÉGÉS
8.	CONSIGNE/REMBOURSEMENT POUR RÉCIPIENTS NON RÉUTILISABLES (CONSEIL PROVINCIAL-MUNICIPAL)	ÉLEVÉ (RÉCIPIENTS DE BOISSONS)	LE SORT DES RÉCIPIENTS RETOURNÉS N'EST PAS ÉVIDENT		
9.	CONSIGNE/REMBOURSEMENT POUR PETITS RÉCIPIENTS DE BOISSONS GAZEUSES; BIÈRE/ALE DANS DES RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES SEULEMENT; CENTRES DE RECYCLAGE MULTIMATÉRIAUX	MODÉRÉ	ÉLEVÉ*	ÉLEVÉ*	PLUS DE 100 EMPLOIS CRÉÉS

Si les considérations environnementales, surtout les déchets sauvages, étaient les seules envisagées, il est évident que l'option 5, c'est-à-dire l'interdiction des récipients non réutilisables et l'obligation de vendre les boissons gazeuses uniquement dans des récipients réutilisables accompagnés d'une consigne ou d'un remboursement, serait le "meilleur" choix. Cette approche pourrait entraîner une perte d'emplois considérable dans l'industrie des récipients non réutilisables au Nouveau-Brunswick. Bien que l'option 5 pourrait créer des nouveaux emplois dans la collecte, le transport et le lavage des récipients, il est proposé qu'elle soit rejetée.

Compte tenu des options présentées ci-dessus, il faut conclure, dans l'ordre de préférence présenté, que les options suivantes devraient être envisagées pour établir le cadre de mise en oeuvre de la nouvelle loi sur le conditionnement des boissons.

OPTION 6 : CONSIGNE OU REMBOURSEMENT POUR LES PETITS RÉCIPIENTS DE BOISSONS GAZEUSES (RETOURNÉS AUX DÉTAILLANTS); BIÈRE ET ALE DANS DES RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES SEULEMENT; À TITRE DE COMPLÉMENT D'UN PROGRAMME DE RECYCLAGE MULTIMATÉRIAUX, OU

OPTION 9 : CONSIGNE OU REMBOURSEMENT POUR LES PETITS RÉCIPIENTS DE BOISSONS GAZEUSES (RETOURNÉS AUX DÉPÔTS); À TITRE DE COMPLÉMENT DES CENTRES DE RECYCLAGE.

Le tableau 5 présente le système de consigne ou de remboursement proposé dans l'option 6 et l'option 9. Une courte description de chaque option recommandée est présentée ci-dessous :

OPTION 6 Consigne ou remboursement (avec retour aux détaillants) pour les petits contenants de boissons gazeuses (500 ml ou moins); bière et ale vendues dans des récipients réutilisables seulement; recyclage provisoire des récipients par l'industrie ou le gouvernement jusqu'à la mise en oeuvre complète du programme de recyclage multimatériaux.

Les boissons gazeuses comprendraient les boissons non alcoolisées, la bière et l'ale. Les détaillants des boissons non alcoolisées seraient chargés de percevoir une consigne et de donner une remise; les récipients de bière et d'ale seraient retournés aux centres d'échange de bouteilles pour une remise. La consigne pourrait être exigée au niveau de la vente de gros ou de détail.

En exigeant que la bière ou l'ale soient vendues dans des récipients réutilisables seulement, on s'attaquerait à la tendance à la hausse des déchets solides et des déchets sauvages produits par les récipients non réutilisables de bière; et les avantages par rapport à l'environnement que représente un pourcentage élevé de récipients réutilisables (par exemple, utilisation optimale des ressources, pollution et consommation de l'énergie minimales) seraient maintenues. Cette approche est pratique pour le marché de la bière et de l'ale, parce que 91 % de la quantité vendue est déjà vendue dans des récipients réutilisables, ce qui ne pose aucun problème pour l'industrie locale. Si cette approche est perçue comme créant un problème, il pourrait s'avérer souhaitable de traiter les récipients de bière et d'ale comme les récipients de boissons non alcoolisées. Sur le marché des boissons non alcoolisées, qui utilise des

récipients non réutilisables presque exclusivement, il serait extrêmement difficile de retourner aux récipients réutilisables. On pourrait s'attendre aussi à des effets négatifs sur l'industrie locale du récipient de boissons non alcoolisées.

On prévoit une certaine résistance de la part de l'industrie locale des boissons non alcoolisées. L'industrie craint qu'un système de consigne ou de remboursement la défavoriserait sur le marché des boissons. Les détaillants pourraient aussi être préoccupés par cette option. Pour répondre aux préoccupations, une prime de manutention pour les détaillants pourrait être prévue afin de défrayer les coûts d'entreposage et de manutention des récipients retournés.

Afin de tirer les avantages maximums de la Loi sur le conditionnement des boissons, celle-ci devrait être élaborée de façon à être compatible avec un système de recyclage multimatériaux pouvant être adopté à l'avenir. Pour répondre à ce besoin, on propose que des centres provisoires de recyclage exploités par les distributeurs ou par un organisme gouvernemental soient établis afin de ramasser les récipients. La loi proposée sur le système de consigne ou de remboursement règlerait le problème causé par les petits récipients de boissons gazeuses tandis que les autres récipients de boissons, y compris les gros récipients de boissons non alcoolisées, de lait, de jus, de vin et de boissons alcoolisées, seraient recyclés dans le cadre du programme de recyclage multimatériaux. Ce système permettrait à la longue de récupérer tous les récipients de boissons. Les récipients de boissons hausseraient la valeur du programme de recyclage multimatériaux en augmentant la valeur des matériaux recyclés qui passerait de 60 $ la tonne sans les récipients de boissons à 80 $

la tonne avec les récipients de boissons.

Un programme de recyclage multimatériaux est proposé à titre de complément de la Loi sur le conditionnement des boissons. Ce programme créerait plus de 100 emplois. Les chiffres approximatifs de l'aide gouvernementale qu'il faudrait affecter à ce projet de recyclage multimatériaux établissent les dépenses d'immobilisations à 1,0 million de dollars par année pour sept ans, et le coût d'exploitation à 0,5 million de dollars par année pour transporter les déchets dans des lieux d'enfouissement. Il est possible d'établir des programmes de recyclage multimatériaux dans des régions particulières par l'entremise des commissions régionales de gestion des déchets solides. Si le recyclage multimatériaux était adopté en principe, il faudrait effectuer une analyse attentive afin d'en élaborer les caractéristiques et d'évaluer les incidences financières.

Les coûts associés à la mise sur pied d'un programme de recyclage multimatériaux révèlent que, si le concept est approuvé, ce programme devrait être conçu de façon à l'implanter progressivement au cours d'une période de temps.

En résumé, l'option 6 assurerait un excellent contrôle des déchets produits par les récipients de boissons et réduirait également de façon significative la quantité totale des déchets. Le programme de recyclage multimatériaux proposé permettrait de travailler efficacement à la réduction des déchets solides et du gaspillage de la ressource.

OPTION 9 Consigne ou remboursement pour les petits récipients de boissons gazeuses (retournés aux dépôts); bière et ale dans des récipients réutilisables seulement; programme de recyclage multimatériaux.

Cette option est calquée sur le système de dépôts utilisé en Alberta. Contrairement à l'Alberta toutefois, cette option se limite aux petits récipients de boissons gazeuses. Les récipients sont retournés aux dépôts (plutôt qu'aux détaillants) et les distributeurs de boissons sont chargés de ramasser les récipients retournés aux dépôts. Les distributeurs doivent recevoir une consigne pour les récipients vendus dans la province. Ce montant est remis aux consommateurs lorsque le récipient est retourné aux dépôts titulaires d'une licence.

Les distributeurs de boissons ont la responsabilité d'établir des dépôts. Ils sont également chargés de ramasser leurs récipients aux dépôts et de rembourser à l'exploitant du dépôt le montant de la consigne ainsi qu'une commission pour la manutention. Il est intéressant de noter que le système utilisé dans l'État du Maine permet le retour des récipients aux détaillants ou, dans le cas où les détaillants et les distributeurs collaborent, aux dépôts nommés "centres de récupération".

L'option 9 devrait s'appliquer aux récipients de boissons fabriqués ou distribués dans la province. L'importation de récipients vides d'autres provinces pour fins de remboursement serait interdite. Les récipients de bière

fabriqués dans la province peuvent continuer d'être échangés par l'entremise des centres d'échange de bouteilles afin d'éviter tout effet négatif pour les exploitants de centres d'échange et également pour bénéficier de l'actuel système de consigne.

Le programme de recyclage serait semblable à celui de l'option 6. Il importe que le système provisoire de recyclage soit conçu de façon à ne pas nuire au système multimatériaux qui sera adopté à plus long terme. C'est à dire, il faudrait éviter de maintenir un système de recyclage uniquement pour les récipients de boissons, car un tel système pourrait entrer en conflit avec le programme de recyclage multimatériaux. C'est pourquoi il est recommandé que l'organisme provisoire de recyclage soit dirigé par le gouvernement ou par l'industrie des boissons non alcoolisées plutôt que par une entreprise de recyclage privée.

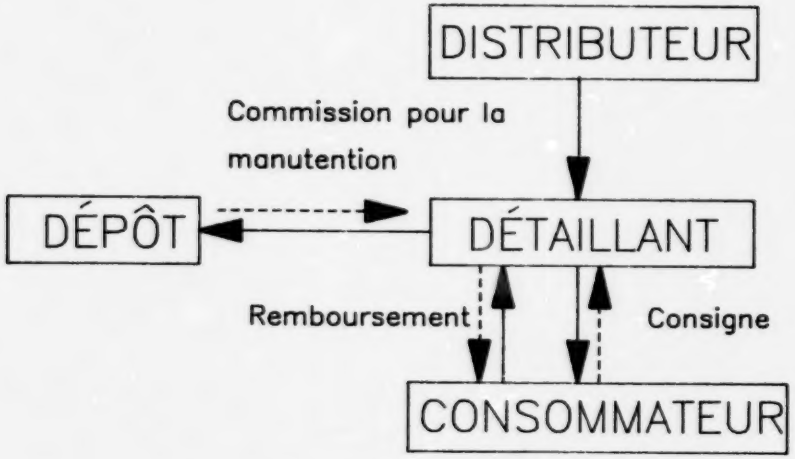
L'option 9 exigerait une administration et une application intensives, et rendrait la conversion d'un système provisoire à un système de recyclage multimatériaux plus difficile que dans le cas de l'option 6. On pourrait, dans le cas de l'option 9, considérer le fait que les détaillants ne soient pas responsables des récipients retournés (le nombre de dépôts étant moins élevé que le nombre de détaillants) comme un avantage.

L'option 9 porte sur la réduction des déchets sauvages, du gaspillage de la ressource et la réduction des déchets solides. Cependant, ce choix passe après l'option 6 parce qu'elle est moins pratique pour le consommateur qui retourne les récipients, et qu'elle pourrait s'avérer moins efficace pour le contrôle des déchets.

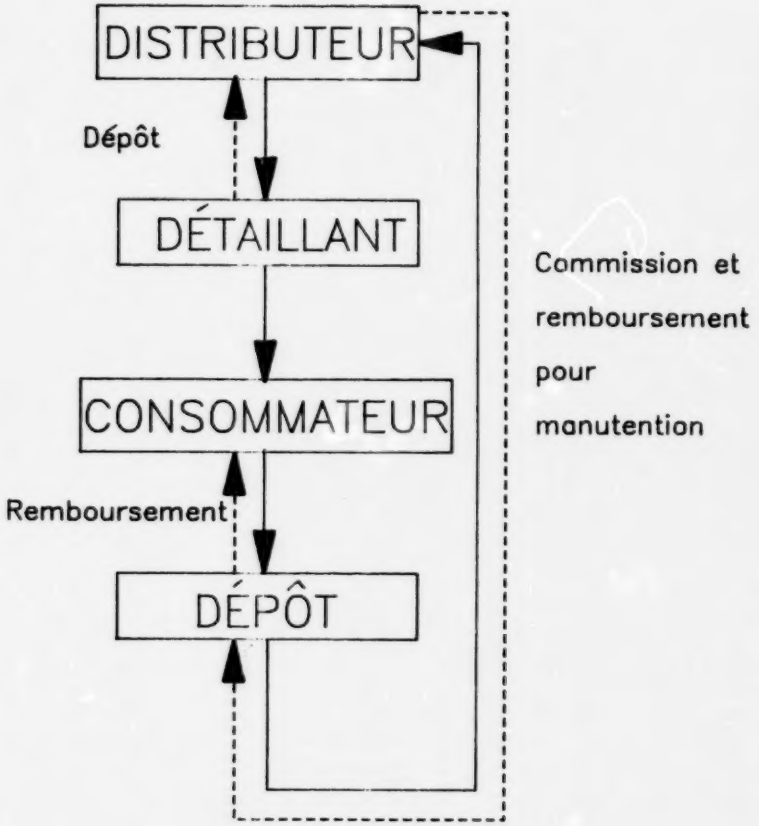
Tableau 5

OPTIONS RECOMMANDÉES

OPTION 6



OPTION 9



CHAPITRE VII

SOMMAIRE ET CONCLUSIONS

1. Au Nouveau-Brunswick et ailleurs, des directives et des lois ont été élaborées pour s'attaquer aux problèmes environnementaux et autres entraînés par les récipients de boissons. En 1977, la Loi sur le conditionnement des boissons et son règlement ont été adoptés, cette législation établissant un système de consigne ou de remboursement obligatoire pour les récipients réutilisables de boissons non alcoolisées. Cette loi oblige aussi les détaillants à vendre les boissons non alcoolisées dans des récipients réutilisables ou dans des réutilisables et non réutilisables selon la marque et la saveur.

Il faut une nouvelle loi sur le conditionnement des boissons. La loi actuelle s'est avérée difficile à appliquer et la différence de prix entraînée par les récipients consignés ou réutilisables encouragent en réalité l'utilisation de récipients non réutilisables, dont bon nombre finissent par contribuer à la production de déchets en bordure des routes.

2. Le contrôle des déchets sauvages devrait être la première priorité de toute nouvelle loi sur le conditionnement des boissons. La conservation de la ressource et la réduction des déchets solides devraient être des objectifs secondaires.

3. D'après l'analyse soumise dans le présent document, il était évident que le système de consigne ou de remboursement est celui qui produit le pourcentage le plus élevé de récipients retournés et qui a le plus d'effet sur la pollution causée par les récipients de boissons. Ce système est efficace parce qu'il

fournit un renforcement positif aux consommateurs qui retournent le récipient et un renforcement négatif aux pollueurs. Il impose certains coûts à ceux qui sont responsables des remboursements et à ceux qui sont responsables de la manutention, de l'entreposage, du transport et du recyclage des récipients retournés.

4. Une approche de recyclage multimatériaux est proposée à titre de complément de la Loi sur le conditionnement des boissons. Le recyclage multimatériaux peut constituer une méthode importante pour réduire les déchets solides, réduire la demande d'espace pour l'enfouissement sanitaire, conserver les ressources et réduire la pollution de l'environnement causée par le conditionnement des matières premières. Afin d'assurer la compatibilité avec un système de recyclage multimatériaux éventuel, il est proposé qu'un système de recyclage provisoire dirigé par les distributeurs ou par un organisme gouvernemental soit établi pour ramasser les récipients de boisson. La loi proposé sur le système de consigne ou de remboursement règlerait le problème causé par les petits récipients de boissons gazeuses, tandis que, si on implantait un système de recyclage multimatériaux, les autres récipients de boissons, y compris les gros récipients de boissons non alcoolisés, de lait, de jus, de boissons alcoolisées, seraient recyclés dans le cadre du programme de recyclage multimatériaux, le système permettant éventuellement la récupération complète des récipients de boisson.

5. Le rapport conclut que deux des neuf options envisagées devraient être étudiées attentivement à titre de cadre de mise en oeuvre pour la nouvelle loi sur le conditionnement des boissons au Nouveau-Brunswick. Elles sont :

Option 6 : CONSIGNE OU REMBOURSEMENT POUR LES PETITS RÉCIPIENTS DE BOISSONS GAZEUSES (AVEC RETOUR AUX DÉTAILLANTS); BIÈRE ET ALE DANS DES RÉCIPIENTS RÉUTILISABLES SEULEMENT; À TITRE DE COMPLÉMENT D'UN PROGRAMME DE RECYCLAGE MULTIMATÉRIAUX,

Option 9 : CONSIGNE OU REMBOURSEMENT POUR LES PETITS RÉCIPIENTS DE BOISSONS GAZEUSES (AVEC RETOUR AUX DÉPOTS); À TITRE DE COMPLÉMENT DES CENTRES DE RECYCLAGE.

6. Pour compléter la Loi sur le conditionnement des boissons, il est proposé que d'autres mesures soient prises afin de régler le problème des déchets sauvages.

a) Il est proposé qu'une enquête bien préparée sur les déchets sauvages soit effectuée avant et après la mise en oeuvre de toute modification apportée à la législation sur le conditionnement des boissons ou au programme de contrôle des déchets. Ces enquêtes pourraient fournir des données plus exactes sur le problème des déchets ainsi que sur l'efficacité de la nouvelle législation et des nouveaux programmes de contrôle des déchets.

b) Il est proposé qu'un programme de contrôle des déchets, y compris un organe de coordination chargé de coordonner les activités de contrôle des déchets, une campagne d'embellissement et de guerre aux déchets, le dépôt d'autres récipients de déchets, l'application plus rigoureuse des lois contre la pollution, l'information et la sensibilisation du public, la tenue régulière d'enquêtes sur les déchets, soit mis en oeuvre en même temps que la législation de base sur le conditionnement des boissons. On réussira à réduire la production de déchets

de façon significative uniquement si on s'attaque à ce problème des déchets par la mise en oeuvre d'un programme global.

7. Enfin, il est reconnu que la Loi sur le conditionnement des boissons intéresse un certain nombre d'intervenants. Il convient donc de l'étudier dans le cadre d'une consultation publique.